



## **Remigiusz Lewandowski\***

# **Wiarygodność procesów identyfikacji i transakcji a system bezpieczeństwa państwa**

### **Wprowadzenie**

Realizacja misji bezpieczeństwa państwa jest zagadnieniem dotyczącym nie tylko organów państwa i sił zbrojnych, ale również podmiotów tworzących państwo, w szczególności społeczeństwo oraz podmioty gospodarcze. W gospodarce niektóre przedsiębiorstwa mają krytyczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Zakłócenie ich funkcjonowania, w warunkach zarówno pokoju, jak i wojny, może doprowadzić do osłabienia bezpieczeństwa państwa. Stąd przepisy prawa nakładają na niektóre przedsiębiorstwa, których działalność jest kluczowa z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, szereg zadań i szczególnych wymagań. Niniejszy artykuł skupia się na działalności obejmującej zapewnienie wiarygodności procesów identyfikacji i transakcji, prowadzonej przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. (dalej: PWPW S.A.) i jej funkcji w systemie bezpieczeństwa państwa.

### **Przegląd wybranych regulacji prawnych**

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym<sup>1</sup> m.in. nakłada w art. 6 ust. 5 na właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej obowiązek ich ochrony oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących

---

\* Doktor nauk ekonomicznych, współpracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania UMK w Toruniu, dyrektor Biura Strategii w PWPW S.A.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.

funkcjonowanie tej infrastruktury. Przez infrastrukturę krytyczną, zgodnie z art. 3 pkt 2 ww. ustawy, należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. systemy finansowe i zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, które bezpośrednio wiążą się z działalnością PWPW S.A. w zakresie produkcji banknotów oraz dokumentów komunikacyjnych i identyfikacyjnych oraz towarzyszących im systemów teleinformatycznych. *Nota bene*, kluczowy z punktu widzenia państwa przedmiot działalności PWPW S.A. można, opierając się na misji spółki, zdefiniować bardziej kompleksowo jako produkty i usługi zapewniające wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji. Jednolity wykaz obiektów instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy sporządza dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Przedsiębiorcy – operatorzy infrastruktury krytycznej, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej<sup>2</sup>, sporządzają odpowiednie plany ochrony. Można założyć, że obowiązek taki – z uwagi na przedmiot działalności – dotyczy również PWPW S.A., ale kwestie te mają charakter niejawni i niniejszy artykuł w żaden sposób ich nie rozstrzyga. Przyjmując jednak założenie o obecności PWPW S.A. w wykazie infrastruktury krytycznej, konsekwentnie należałoby oczekiwać, że PWPW S.A. znajduje się równocześnie w dwóch systemach infrastruktury krytycznej – finansowym (w zakresie dotyczącym produkcji banknotów i znaków akcyzy) oraz zapewniającym ciągłość działania administracji publicznej (w zakresie dotyczącym produkcji dokumentów i systemów teleinformatycznych oraz utrzymywania tych systemów).

Przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 56 z dnia 26 marca 2013 roku „Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej” wynika wprost z dyspozycji art. 5b ust. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Program określa wizję i cele ochrony infrastruktury krytycznej, a także model współpracy w realizacji zadań oraz role jego uczestników, tworząc w ten sposób warunki służące poprawie bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Uwzględniając pozycję operatorów infrastruktury krytycznej w gospodarce, istotne znaczenie ma założona w programie aktywna ich współpraca z administracją publiczną, a w szczególności dostarczanie administracji publicznej i innym operatorom infrastruktury krytycznej wiedzy na temat zależności i współzależności między własną infrastrukturą krytyczną a infrastrukturą krytyczną funkcjonującą w innych sektorach gospodarki<sup>3</sup>. Program ponadto zakłada m.in. nieustanne doskonalenie procesu ochrony infrastruktury krytycznej, zgodnie z cyklem Deminga (metoda PDCA).

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 roku o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców<sup>4</sup> określa zasady organizowania zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Zadania te dotyczą m.in. mobilizacji gospodarki, militaryzacji i planowania operacyjnego. Są one nakładane

<sup>2</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 83, poz. 542.

<sup>3</sup> „Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej”, 2013, s. 15.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

na przedsiębiorców w drodze decyzji administracyjnej, a ich wykonanie następuje na podstawie umów zawartych z organem wydającym decyzję. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 roku w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym<sup>5</sup> PWPW S.A. jest zaliczana do tego rodzaju podmiotów.

Do działalności prowadzonej przez PWPW S.A. odnosi się również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 roku „w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa”<sup>6</sup>.

Szczególny charakter podmiotów gospodarczych pełniących kluczowe funkcje w systemie bezpieczeństwa państwa widoczny jest także w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>. W 2012 roku w ustawie tej dokonano zmian<sup>8</sup>, które dotyczą przedmiotowego zagadnienia. Między innymi w art. 4 pkt 5) w większym stopniu sprecyzowano warunki, w których nie stosuje się ustawy. Za zrozumiałe należy uznać, że ze względów bezpieczeństwa niektóre zamówienia państwowe nie są poddane zasadom wolnego rynku i wolnej konkurencji. Ze stosowania ustawy wyłączono zatem „zamówienia, którym nadano klauzulę »tajne« lub »ściśle tajne« zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych, lub jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochrona bezpieczeństwa publicznego”. We wcześniej obowiązującym brzmieniu wyłączenie to dotyczyło „zamówień zawierających informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa”. W konsekwencji zawężono interes państwa (lub interes publiczny) wyłącznie do „istotnego interesu bezpieczeństwa państwa” lub „ochrony bezpieczeństwa publicznego”. Ustawodawca tym samym zwrócił uwagę na znaczenie kwestii bezpieczeństwa jako kluczowej dla wyłączeń z ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Ponadto, zawężono katalog zamówień wyłączanych z ustawy ze względu na ochronę informacji – z szerokiego katalogu „informacji niejawnych na zamówienia, którym nadano klauzulę »tajne« lub »ściśle tajne«”. Równocześnie jednak należy zauważyć, że pierwotna formuła wyłączenia miała charakter warunkowy, to jest opierała się co do zasady o zawarte w zamówieniu informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny lub istotny interes państwa. W obecnie obowiązującym brzmieniu wyłączenia ustawodawca zapewnił alternatywę różnych czynników, czyli odpowiedniej klauzuli tajności lub wymóg istotnego interesu bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa publicznego. A zatem, zgodnie z art. 4 pkt 5) Ustawy – Prawo zamówień publicznych wystarczające jest spełnienie tylko jednego z dwóch warunków, aby nie stosować przepisów ustawy.

Ponadto, zgodnie z art. 4b ust 1 pkt 2) w związku z art. 131a ust. 1 omawianej ustawy wyłączenie obejmuje także między innymi zamówienia na „newralgiczne usługi, w przypadku których stosowanie przepisów ustawy zobowiązywałoby zamawiającego do przekazania informacji, których ujawnienie jest sprzeczne z podstawowymi interesami bezpieczeństwa państwa”. Termin „usługi newralgiczne” ustawodawca

<sup>5</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 198, poz. 1314 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 212, poz. 1387.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 19, poz. 177 z późn. zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2012 r., poz. 1271.

zdefiniował w art. 2 pkt 5c) jako „usługi do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają”. Prawo zamówień publicznych nie definiuje „podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa”. Zgodnie z art. 4c tryb postępowania w sprawie oceny występowania podstawowego interesu państwa jest regulowany rozporządzeniem Rady Ministrów. Rozporządzenie z dnia 12 lutego 2013 roku<sup>9</sup> przewiduje, że oceny występowania „podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa” dokonuje minister kierujący działem administracji rządowej, któremu podlega zamawiająca jednostka organizacyjna, na wniosek dyrektora odpowiedniej komórki organizacyjnej ministerstwa. Wniosek o dokonanie oceny powinien zawierać między innymi uzasadnienie, które wskazuje podstawowy interes bezpieczeństwa państwa oraz przesłankę przyczynowo-skutkową wiążącą przedmiot zamówienia z podstawowym interesem bezpieczeństwa państwa, w tym opis wpływu udzielenia zamówienia na podstawowy interes bezpieczeństwa państwa. Wyłączenia ze stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* wynikać także mogą z innych przyczyn, takich jak funkcjonowanie w ramach państwa monopolu naturalnego<sup>10</sup>, uzasadnionego (z natury rzeczy) względami ekonomicznymi (korzyści skali, korzyści zakresu, spełniony warunek subaddytywności, unikatowe kompetencje, niepodzielność specyficznych czynników produkcji *etc.*).

Istnieje ponadto szereg innych regulacji prawnych zabezpieczających wykonywanie zadań produkcyjnych lub usługowych przez podmioty gospodarcze, których działalność jest ważna dla bezpieczeństwa państwa. Dotyczą one w szczególności przepisów regulujących dany sektor gospodarki i zapewniających ciągłość świadczenia usług (np. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 roku – Prawo telekomunikacyjne<sup>11</sup>, Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym<sup>12</sup>). Niemniej jednak przedmiot działalności gospodarczej podmiotów, do których odnoszą się tego rodzaju regulacje, nie obejmuje bezpośrednio sfery bezpieczeństwa państwa, takich jak np. produkcja dokumentów i związanych z nimi systemów IT czy produkcja środków pieniężnych, a w szczególności banknotów.

## Podstawowy interes bezpieczeństwa państwa

Problematyczna pozostaje kwestia terminu „podstawowy interes bezpieczeństwa państwa”. Przymiotnik „podstawowy” sugeruje, że chodzi o wąskie rozumienie interesu bezpieczeństwa, o *de facto* jego rdzeń, innymi słowy, kluczowy interes państwa. Ustawodawca nie wskazał kryteriów, jakie interes bezpieczeństwa państwa ma spełniać, aby być uznanym za podstawowy. Zgodnie z przytaczanym rozporządzeniem

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 233.

<sup>10</sup> Przykładem monopolu naturalnych funkcjonujących w Polsce jest PSE Operator SA (linie przesyłowe energii elektrycznej) czy Gaz-System SA (linie przesyłowe gazu); pewnymi cechami monopolu naturalnego odznacza się również PWPW S.A.; szerzej zob.: R. Lewandowski, *W kierunku partnerstwa strategicznego państwa i PWPW S.A.*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 28, s. 9–20.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 52, poz. 343 z późn. zm.

Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 roku oceny takiej w przypadku zamówień rządowych związanych ze sferą bezpieczeństwa państwa dokonuje odpowiedni minister. Istotne pozostaje także poprawne rozumienie terminu „interes bezpieczeństwa państwa”. I. Popiuk-Rysińska przyjmuje, że interes można określić jako „pożądane stany rzeczy, które są osiągnane lub chronione przez podmioty, lub – innymi słowy – takie dobra, których brak lub niedobór, aktualny bądź antycypowany, wywołuje działanie podmiotu”<sup>13</sup>. J. Kukułka zaś bezpośrednio wiąże interes państwa z potrzebami i celami narodowymi, twierdząc, że „w toku realizacji potrzeby aspiracyjne przekształcają się w potrzeby operacyjne, które przejawiają się jako interesy. Są one formą wyrażania i ukierunkowania realizowanych potrzeb, a zarazem tworzą ogniwo łączące owe potrzeby z celami narodów, państw (...)”<sup>14</sup>. Na tym tle pojęcie podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa należy zatem rozumieć jako kluczowe potrzeby państwa zapewniające jego bezpieczeństwo. Te kluczowe potrzeby państwa dotyczą:

- 1) bezpieczeństwa militarnego,
- 2) bezpieczeństwa politycznego,
- 3) bezpieczeństwa publicznego,
- 4) bezpieczeństwa ekonomicznego.

Podkreślenia wymaga fakt, że w ramach każdej z wyżej wymienionych kategorii można odnaleźć zarówno zjawiska faktycznie istotne dla bezpieczeństwa państwa i stanowiące o podstawowym interesie jego bezpieczeństwa, jak i zjawiska, które z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa mają charakter marginalny. Dotyczyć to może na przykład sytuacji ekonomicznej poszczególnych przedsiębiorstw. Co do zasady, sytuacja pojedynczych podmiotów gospodarczych oraz ich działalność nie ma realnego wpływu na bezpieczeństwo państwa. Natomiast w przypadku przedsiębiorstw pełniących szczególne funkcje w gospodarce (np. podmioty uznane za kluczowe dla polskiej gospodarki, jak PWPW S.A.) tego rodzaju wpływ istnieje. Jak wskazuje W. Kitler, dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy działalność danej spółki ma wpływ na rozwój państwa oraz gdy danej spółce powierzone są zadania na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego<sup>15</sup>, tak jak w przypadku PWPW S.A. wytwarzającej na zlecenia państwa banknoty, dokumenty i odpowiednie systemy IT.

## Działalność PWPW S.A. a bezpieczeństwo państwa i podstawowy interes bezpieczeństwa państwa

Niniejszy artykuł obejmuje analizę czynników związanych z działalnością gospodarczą PWPW S.A. i wskazuje na silną relację pomiędzy przedmiotem działalności gospodarczej PWPW S.A. a podstawowym interesem bezpieczeństwa państwa. W relacji tej

<sup>13</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe, geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 99.

<sup>14</sup> J. Kukułka, *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe, geneza, struktura, dynamika, op. cit.*, s. 244.

<sup>15</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011, s. 42.

w szczególności uczestniczy bezpieczeństwo ekonomiczne oraz bezpieczeństwo publiczne.

Bezpieczeństwo ekonomiczne obejmuje całokształt środków w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których zasadniczym celem jest zapewnienie takiego stanu rozwoju systemu gospodarczego państwa, gwarantującego „wysoką sprawność jego funkcjonowania oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych”<sup>16</sup>. Szczególną rolę w tej dziedzinie bezpieczeństwa odgrywa stabilność systemu płatniczego związana z pewnością i wiarygodnością realizowanych transakcji. W tym aspekcie, z punktu widzenia bezpieczeństwa zapewnianego przez PWPW S.A. kluczową funkcję pełni pewność w zakresie emitowanego pieniądza<sup>17</sup> (np. zabezpieczenie przed fałszerstwami, nieuprawnionym wprowadzaniem do obrotu *etc.*) oraz w zakresie procesów identyfikacyjnych (np. zabezpieczenie przed tworzeniem fałszywych tożsamości na potrzeby działalności przestępczej, nieuprawnionym dostępem do systemów teleinformatycznych i kradzieżą danych). Stąd zasadnicze znaczenie mają tu zagrożenia związane z przestępczością gospodarczą czy praniem brudnych pieniędzy, a także wspomniane zagrożenia dla stabilności systemu płatniczego, które swoje źródła czerpać mogą z naruszeń bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego. Mogą to być zagrożenia, które generują istotne szkody dla systemu gospodarczego państwa lub mogą powodować jego zachwianie, co uznawane jest za działania godzące w podstawowe interesy ekonomiczne państwa<sup>18</sup>. W literaturze przedmiotu wśród zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego wskazuje się również utratę kontroli przez państwo nad branżami strategicznymi oraz reglamentację i utrudniony dostęp do nowych technologii<sup>19</sup>. Waga, z jaką państwo traktuje zagadnienia bezpieczeństwa obrotu pieniędzmi oraz wiarygodności dokumentów, znajduje swoje odzwierciedlenie np. w surowych sankcjach przewidzianych w kodeksie karnym. Zgodnie z art. 310 § 1 k.k., „kto podrabia albo przerabia polski albo obcy pieniądź (...) podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od 5 lat albo karze 25 lat pozbawienia wolności. Ponadto, w myśl art. 270 § 1 k.k., kto, w celu użycia za autentyczny, podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Na poziomie regulacji międzynarodowych warto wskazać Rozporządzenie Rady nr 974/98<sup>20</sup> zobowiązujące w art. 12 państwa członkowskie UE do zapewniania odpowiednich sankcji za podrabianie i fałszowanie pieniądza gotówkowego, Decyzję ramową Rady w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie związane z wprowadzeniem euro<sup>21</sup>, Rozporządzenie Rady nr 1338/2001 ustanawiające środki

<sup>16</sup> J. Płaczek, *Miejsce i rola bezpieczeństwa ekonomicznego w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, kier. nauk. T. Jemioło, cz. 1, AON, Warszawa 2006, s. 113.

<sup>17</sup> Choć obecnie PWPW S.A. wytwarza na potrzeby Narodowego Banku Polskiego banknoty złotówkowe, to równocześnie przygotowuje się do produkcji banknotów euro na potrzeby Polski w momencie przystąpienia RP do Europejskiej Unii Monetarnej.

<sup>18</sup> J. Grzemski, A. Krześ, *Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 150.

<sup>19</sup> W. Kitler, *op. cit.*, s. 50.

<sup>20</sup> Dziennik Urzędowy UE, L 139/1998.

<sup>21</sup> Dziennik Urzędowy UE, L 140/2000.

niezbędne dla ochrony euro przed fałszerstwem<sup>22</sup>, Decyzję Rady w sprawie ochrony euro przed fałszowaniem<sup>23</sup>, Rozporządzenie Rady nr 1339/2001 rozszerzające działania Rozporządzenia nr 1338/2001 na państwa członkowskie UE niebędące członkami Europejskiej Unii Monetarnej, Rozporządzenie Rady nr 2252/2004 „w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie”<sup>24</sup> oraz Międzynarodową Konwencję z 1929 roku o zwalczaniu fałszowania pieniędzy<sup>25</sup>.

Natomiast, jak wskazują W. Brzęk i M. Goc, „dobre zabezpieczenie przed fałszerstwem wybranych kategorii dokumentów ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, jego ekonomicznych interesów, dla bezpieczeństwa obrotu ekonomicznego i prawnego oraz dla bezpieczeństwa samych obywateli”<sup>26</sup>. Utrata zaś wiarygodności dokumentów bezpośrednio narusza bezpieczeństwo państwa<sup>27</sup>. Związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wiarygodnością dokumentów i środków pieniężnych a bezpieczeństwem państwa i podstawowym interesem bezpieczeństwa państwa jest zatem bezsporny.

Bezpieczeństwo publiczne z kolei wiąże się z „zapewnieniem niezakłóconego funkcjonowania instytucji państwa i jego obywateli”<sup>28</sup> i – w węższym ujęciu – dotyczy „kwestii ochrony porządku prawnego, publicznego, ładu wewnętrznego, a także przed wszelkimi działaniami zabronionymi”<sup>29</sup>. W tym ujęciu, z punktu widzenia bezpieczeństwa zapewnianego przez PWPW S.A., dotyczy zatem również zapewniania prawidłowości obrotu gospodarczego, wiarygodności dokumentów oraz ochrony informacji i danych osobowych – poprzez zapewnienie wiarygodności identyfikacji stron transakcji i wiarygodności środków pieniężnych oraz procesów z nimi związanych. W przypadku dokumentów, z którymi wiążą się však określone uprawnienia, organ je wydający chce posiadać pewność, że dany dokument będzie wykorzystywany zgodnie z intencjami zawartymi w regulacjach prawnych i że będzie dotyczyć podmiotu, dla którego został indywidualnie i legalnie wydany<sup>30</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że we współczesnym świecie zasadniczym problemem są przestępczość gospodarcza oraz zagrożenia terrorystyczne<sup>31</sup>, a w ich zakresie „dokument jest głównym i najważniejszym narzędziem działania przestępczego”<sup>32</sup>. Podkreślenia wymaga to, że między innymi w przyjętej „Strategii Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem” postulowano poprawę zabezpieczeń paszportów UE poprzez wprowadzenie

<sup>22</sup> Dziennik Urzędowy UE, L 181/2001.

<sup>23</sup> Dziennik Urzędowy UE, L 329/ 2001.

<sup>24</sup> Dziennik Urzędowy UE, L 385/2004.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 marca 1934 r. w sprawie ratyfikacji konwencji międzynarodowej o zwalczaniu fałszowania pieniędzy, podpisanej w Genewie dnia 20 kwietnia 1929 r. wraz z protokołem, oraz protokołu fakultatywnego, podpisanego tegoż dnia w Genewie, Dz.U. z 1934 r. nr 30, poz. 261.

<sup>26</sup> W. Brzęk, M. Goc, *Znaczenie uregulowań prawnych w aspekcie produkcji dokumentów*, „Człowiek i Dokumenty” 2006, nr 3, s. 3.

<sup>27</sup> W. Maciejewski, *Dokumenty w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Człowiek i Dokumenty” 2007, nr 5, s. 9.

<sup>28</sup> W. Kitler, *op. cit.*, s. 56.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>30</sup> R. Janowicz, *Luki w systemie wydawania polskich dokumentów wizowych*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 16, s. 23.

<sup>31</sup> Zob. np. K. Ślaski, *Dokumenty podróży*, „Człowiek i Dokumenty” 2008, nr 8, s. 25.

<sup>32</sup> H. Kolečki, *Dokumenty publiczne – narzędzie przestępstwa czy ochrony przed nimi?*, „Człowiek i Dokumenty” 2008, nr 10, s. 7.

technik biometrycznych jako jednego z kluczowych priorytetów w filarze „Ochrona”<sup>33</sup>. W efekcie regulacji unijnych od 29 czerwca 2009 roku paszporty wydawane przez państwa członkowskie UE wyposażone są w mikroprocesor wraz z zawartymi na nich dwiema cechami biometrycznymi. Tym samym zasadniczego znaczenia nabiera kwestia wiarygodności procesu produkcji dokumentów i związanych z nimi systemów IT, a także banknotów, które odgrywają istotną rolę w obrocie gospodarczym. Z punktu widzenia praktyki kryminalnej dokumenty mogą być rozpatrywane jako<sup>34</sup>:

- 1) obiekt przestępstwa – przedmiot zamachu przestępczego, przy czym zamach jest skierowany przeciwko dokumentowi (jego autentyczności lub wiarygodności);
- 2) „narzędzie” przestępstwa – dokument może być wykorzystywany jako środek lub sposób popełniania wielu przestępstw, a zwłaszcza przestępstw gospodarczych;
- 3) dowód popełnienia przestępstwa – dokumenty znalezione przy osobie mogą dowodzić, że uprawia ona działalność przestępczą i mogą być później wykorzystywane jako środki dowodowe;
- 4) środek maskowania przestępstwa;
- 5) środek identyfikacji wykonawcy danego dokumentu (na podstawie indywidualnych cech charakterystycznych dla danego wykonawcy/producenta).

Kwestie samych zabezpieczeń dokumentów (lub banknotów) oraz warunków ich powstawania przekładają się więc na działalność przestępczą związaną z najpoważniejszymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa, to jest w zakresie terroryzmu oraz przestępczości gospodarczej. Przestępstwa związane z wykorzystaniem podrobionych lub sfalszowanych dokumentów mogą bowiem dotyczyć oprócz spraw błahych także działalności zorganizowanych grup przestępczych, w tym i międzynarodowych, wykorzystujących na przykład spreparowane dokumenty do różnego rodzaju wyłudzeń pieniędzy, wprowadzania do obrotu nielegalnie wyprodukowanych czy uzyskanych dóbr<sup>35</sup>. Przykładowo, dowód osobisty jest dokumentem wymaganym przy załatwianiu wielu spraw urzędowych, sądowych, zawieraniu transakcji finansowych i handlowych, kontrolach dokonywanych przez uprawnione organy, przekraczaniu granic w strefie Schengen etc.<sup>36</sup> Odpowiednie zabezpieczenia samego dokumentu i procesu jego wytwarzania, a także systemów IT z nim związanych jest działaniem prewencyjnym, utrudniającym popełnienie przestępstw z użyciem dokumentu. Podobnie rzecz ma się z paszportem, który jest niezwykle cennym narzędziem dla terrorystów. Zmiany w zabezpieczeniach, ich unowocześnianie stanowią jeden ze sposobów tej prewencji. Nieodzownym jednak elementem owej prewencji jest bezpieczeństwo całego systemu związanego z dokumentem, a więc także bezpieczeństwo związane z jego produkcją i warunkami (technicznymi, infrastrukturalnymi, formalno-prawnymi etc.), w których się ona odbywa.

Zatem warunki konieczne dla utrzymania bezpieczeństwa państwa w omawianym zakresie obejmują:

<sup>33</sup> *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem*, dokument nr 14469/4/05, s. 11.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 8.

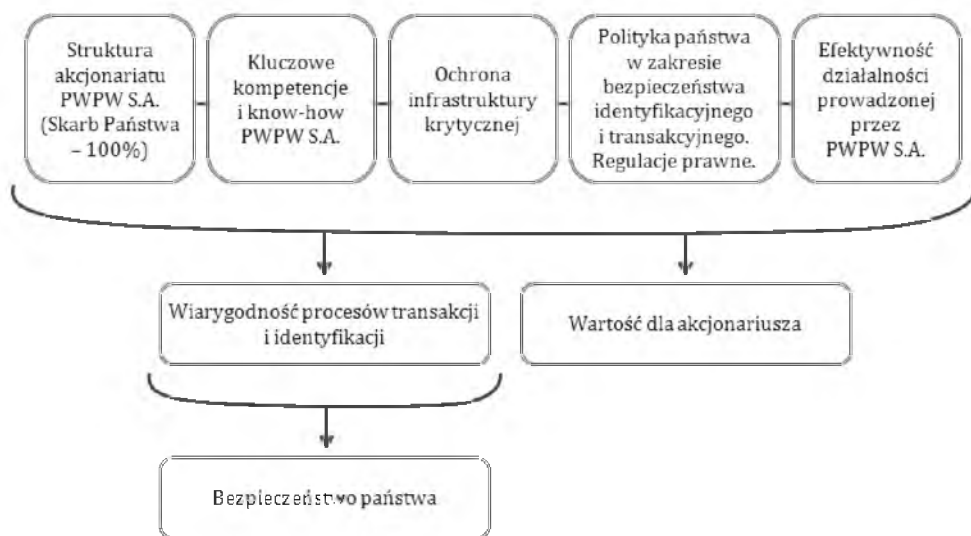
<sup>35</sup> R. Łuczak, *Kradzieże i fałszerstwa tożsamości – dokumenty USC a tożsamość*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 16, s. 8; H. Kolečki, *op. cit.*, s. 8.

<sup>36</sup> T. Luśnia, R. Łuczak, *Falszerstwa polskich dowodów osobistych poprzez wymianę fotografii – trochę historii*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 29, s. 42.



- 1) nadzór państwa nad działalnością w zakresie produkcji dokumentów i banknotów,
- 2) odpowiednie umiejętności, technologie, *know-how* w zakresie produkcji odpowiednio zabezpieczonych dokumentów i banknotów,
- 3) odpowiednie zabezpieczenie infrastruktury krytycznej niezbędnej do wytwarzania dokumentów i banknotów,
- 4) regulacje prawne oraz polityka państwa w zakresie bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego chroniące np. przed wrogim przejęciem producenta dokumentów i banknotów.

Elementem dopełniającym te czynniki konstytuujące wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji oraz – w tym zakresie – bezpieczeństwo wewnętrzne powinna być efektywność ekonomiczna prowadzonej działalności produkcyjno-usługowej związanej z dokumentami, banknotami i systemami IT. Osobnym produktem tych czynników jest ponadto wartość dla akcjonariusza (Skarbu Państwa) płynąca z działalności realizowanej przez PWPW S.A. w postaci podatków, dywidendy, wpłaty z zysku i innych transferów pieniężnych do państwa oraz w postaci wartości samego przedsiębiorstwa. Na schemacie 1 przedstawiono relacje pomiędzy wskazanymi wartościami a wiarygodnością procesów transakcji i identyfikacji oraz korzyściami dla akcjonariusza.



Schemat 1. Wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji oraz wartości dla akcjonariusza PWPW S.A. wraz z elementami je konstytuującymi

Źródło: opracowanie własne.

Podkreślenia wymaga fakt, że brak jest zapisów normatywnych regulujących pozycję PWPW S.A. w zakresie jej obecności na krajowym rynku banknotów i dokumentów. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na istniejące praktyki nadawania

wyłącznie narodowym wytwórcom banknotów, dokumentów i towarzyszących im systemów IT. Takie uregulowania obecne są w systemach prawnych innych państw członkowskich UE i pozostają zgodne z przepisami UE z uwagi na ścisłą korelację pomiędzy przedmiotem działalności a bezpieczeństwem państwa. Dotyczy to m.in. Hiszpanii, Portugalii, Austrii czy Francji, a w przypadku Niemiec zrezygnowano z tego rodzaju zamówień regulacyjnych na rzecz stałej i trwałej praktyki udzielania zamówień narodowym wytwórcom dokumentów<sup>37</sup>. Takie działania powstrzymują ryzyko bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego, tj. ryzyko zakłócenia funkcjonowania państwa oraz strat finansowych wynikających z niedostatecznej ochrony związanej z produkcją dokumentów (oraz systemów IT) i środków pieniężnych. Równocześnie, nadanie wyłączności w odniesieniu do sfery działalności kształtującej wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji pozostaje racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia<sup>38</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że państwa stosują odpowiednie rozwiązania (w tym instrumenty prawne), zapewniające utrzymanie produkcji dokumentów i banknotów w macierzystym kraju, z uwzględnieniem interesu państwowego<sup>39</sup>. Brak takich systemowych rozwiązań w Polsce należy ocenić negatywnie, na co zwracają uwagę eksperci zajmujący się przedmiotowym zagadnieniem<sup>40</sup>.

Nieobecność w polskim systemie prawnym omawianych uregulowań lub stabilnych i trwałych praktyk krajowych generuje ryzyko, które może osłabiać zdolność państwa do zapewnienia prawidłowych oraz bezpiecznych procesów związanych z identyfikacją oraz do realizacji towarzyszących im projektów strategicznych. Stanowi ono zatem ryzyko bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego, to jest ryzyko zakłócenia funkcjonowania państwa oraz strat finansowych wynikających z niedostatecznej ochrony związanej z produkcją dokumentów i środków pieniężnych. Konieczność identyfikacji tego rodzaju zagrożeń w odniesieniu do infrastruktury krytycznej (dotyczącej zatem również PWPW S.A.) wynika m.in. wprost z „Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej”, który wskazuje metodę scenariuszową do oceny ryzyka<sup>41</sup>. Zaś ochrona prawna jest wskazywana jako jedno z narzędzi ochrony infrastruktury krytycznej<sup>42</sup>. Przytoczony w programie przykład zastosowania narzędzi prawnych „niedopuszczających, przez możliwość kontroli i ewentualnego blokowania lub ograniczania decyzji zarządów, do np. wrogiego przejęcia, fuzji czy też sprzedaży niektórych elementów infrastruktury krytycznej” ma jednak dość wąski zakres. Dla prawidłowego rozumienia obszaru ochrony infrastruktury krytycznej istotne znaczenie mają bowiem także decyzje organów państwa w zakresie lokowania państwowych zamówień na strategiczne produkty i usługi, w tym dotyczące wiarygodności procesów transakcji i identyfikacji.

<sup>37</sup> R. Lewandowski, *op. cit.*, s. 15–16; warto jest przytoczyć słowa niemieckiego polityka Hansa Petera Uhla, który w 2008 r. *de facto* w imieniu wszystkich sił politycznych w niemieckim Bundestagu postulował, że „produkcja naszych [niemieckich] dokumentów musi pozostać w niemieckich rękach”, <http://www.welt.de/wirtschaft/article1767242/Staat-steigt-wieder-bei-Bundesdruckerei-ein.html>.

<sup>38</sup> R. Lewandowski, *op. cit.*, s. 11–15.

<sup>39</sup> P. Girdwoyń, *Dokumenty publiczne w uregulowaniach prawnych wybranych państw – Austria*, „Człowiek i Dokumenty” 2007, nr 6, s. 5.

<sup>40</sup> Patrz np. M. Goc, *O potrzebie uregulowań prawno-organizacyjnych problematyki dokumentów publicznych*, „Człowiek i Dokumenty” 2009, nr 13, s. 7–12.

<sup>41</sup> „Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej”, 2013, s. 25–30.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 32.

Na omawiane powyżej ryzyko szczególnie wpływ mają następujące czynniki:

- 1) poziom bezpieczeństwa i „szczelności” szczegółowych specyfikacji (a zatem informacji niejawnych) oraz stanów ilościowych dokumentów i środków pieniężnych,
- 2) poziom bezpieczeństwa danych osobowych, w tym również w zakresie przesyłu danych,
- 3) poziom bezpieczeństwa związanego z transportem środków pieniężnych, dokumentów lub półproduktów w tym zakresie,
- 4) możliwości rozwijania własnych technologii i *know-how* w zakresie produkcji dokumentów oraz środków pieniężnych.

W zakresie pierwszej grupy czynników kształtujących ryzyko bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego należy zauważyć, że produkcja dokumentów identyfikacyjnych oraz banknotów przez krajowy podmiot będący własnością Skarbu Państwa pozwala na stosowanie dodatkowych – poza zapisami umowy dostawy – narzędzi sprawowania kontroli nad producentem. Państwo ma prerogatywy do prowadzenia stałego nadzoru kapitałowo-właścicielskiego takiego podmiotu, co pozwala na ciągłe monitorowanie sytuacji danej spółki i odpowiednio wczesne reagowanie na ewentualne zagrożenia. Dodatkowo, krajowe służby bezpieczeństwa (w przypadku PWPW S.A. jest to Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) dokonują okresowej oceny zdolności firmy do przetwarzania informacji niejawnych, które w szczególności stanowią specyfikacje techniczne dokumentów identyfikacyjnych oraz banknotów. W przypadku powierzenia produkcji podmiotowi zagranicznemu lub krajowemu podmiotowi prywatnemu zostaje praktycznie wyeliminowana możliwość wpływu na stosunki własnościowe producenta. Możliwa jest zatem sytuacja, w której dochodzi do przejęcia kapitałowego producenta dokumentów i banknotów przez inny podmiot, cieszący się mniejszym zaufaniem polskich władz. Pojawia się ponadto ryzyko następstw ewentualnej upadłości zagranicznej lub prywatnej firmy, związane m.in. z koniecznością niezwłocznego zapewnienia zastępczego dostawcy oraz bezpieczeństwa danych przechowywanych przez tę firmę. W skrajnym przypadku taka sytuacja może prowadzić do nielegalnego wykorzystania informacji oraz materiałów oryginalnych do produkcji blankietów dokumentów i banknotów bez wiedzy kraju zamawiającego. Dokumenty takie mogą być następnie wykorzystywane zarówno przez służby specjalne obcych państw, jak i zorganizowane grupy przestępcze. Stąd istotne znaczenie ma kwestia bezpieczeństwa w zakresie każdego etapu procesu produkcyjnego oraz stanów ilościowych półproduktów i produktów generowanych na poszczególnych etapach produkcji.

Dane osobowe powinny podlegać szczególnej ochronie ze względu na fakt, że dotyczą wszystkich obywateli, dla których produkowane są dokumenty poddawane procesowi personalizacji. Bezpieczeństwo danych osobowych narażone jest na szereg zagrożeń, takich jak udostępnienie danych osobowych osobom nieupoważnionym, przetwarzanie danych osobowych z naruszeniem przepisów, zmiana, utrata, uszkodzenie czy zniszczenie danych osobowych. Z tych względów postuluje się stosowanie centralnej personalizacji danych (im mniej ośrodków przechowujących i przetwarzających dane, tym zagrożenia mniejsze) oraz włączenie procesu personalizacji w proces produkcyjny dokumentów<sup>43</sup>. Dobrym przykładem w odniesieniu do polskich doku-

<sup>43</sup> M. Goc, *Skuteczność zabezpieczeń polskich dowodów rejestracyjnych*, „Człowiek i Dokumenty” 2010, nr 17, s. 6–7.

mentów może być produkcja i sprzężona z nią personalizacja prawa jazdy, która odbywa się w PWPW S.A.

Trzecią grupę czynników wpływających na ryzyko bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego stanowią kwestie związane z transportem dokumentów (lub blankietów) czy banknotów. W szczególności w przypadku transportu międzynarodowego ryzyko kradzieży lub zagubienia partii dokumentów (blankietów) jest wyższe aniżeli w przypadku transportu krajowego czy wręcz transportu w obrębie jednego miasta. Konsekwencje zagubienia lub kradzieży dokumentów (wzorów dokumentów) mogą być bardzo poważne i pociągać za sobą nawet całkowitą zmianę wzoru dokumentu, co miało miejsce np. w Wielkiej Brytanii w 2010 roku w odniesieniu do dowodu rejestracyjnego. Zapewnienie produkcji, w tym i personalizacji dokumentów, w jednym miejscu w znaczny sposób pozwala ograniczyć omawianą grupę ryzyka.

Czwarta grupa czynników wiąże się z odcięciem danego państwa od nowoczesnych technologii i *know-how* dotyczących produkcji dokumentów i banknotów. Lokowanie zamówień na dokumenty i banknoty w podmiotach zagranicznych lub niekontrolowanych przez państwo krajowych podmiotach prywatnych może prowadzić do uzależnienia technologicznego państwa od zagranicy i utraty suwerenności gospodarczej. Jak wcześniej wskazano, utrata przez państwo kontroli nad strategicznymi (kluczowymi dla gospodarki) sektorami generuje ryzyko ekonomiczne. PWPW jest podmiotem, który zapewnia innowacje i rozwój technologiczny w obszarze bezpieczeństwa transakcji i identyfikacji. Wyrazem tego są nie tylko produkowane na światowym poziomie banknoty oraz dokumenty i towarzyszące im systemy IT, ale przede wszystkim własne rozwiązania technologiczne, w tym również patenty. Przykładem może być choćby papier do grawerowania laserowego LEAP, technologia kolorowej personalizacji kart poliwęglanowych PCP, karta z personalizowanym elementem niepalnym Extreme ID, personalizowany element Recto/Verso – Verso ID, czy rozwiązanie TLE (Transparent Laser Engraving).

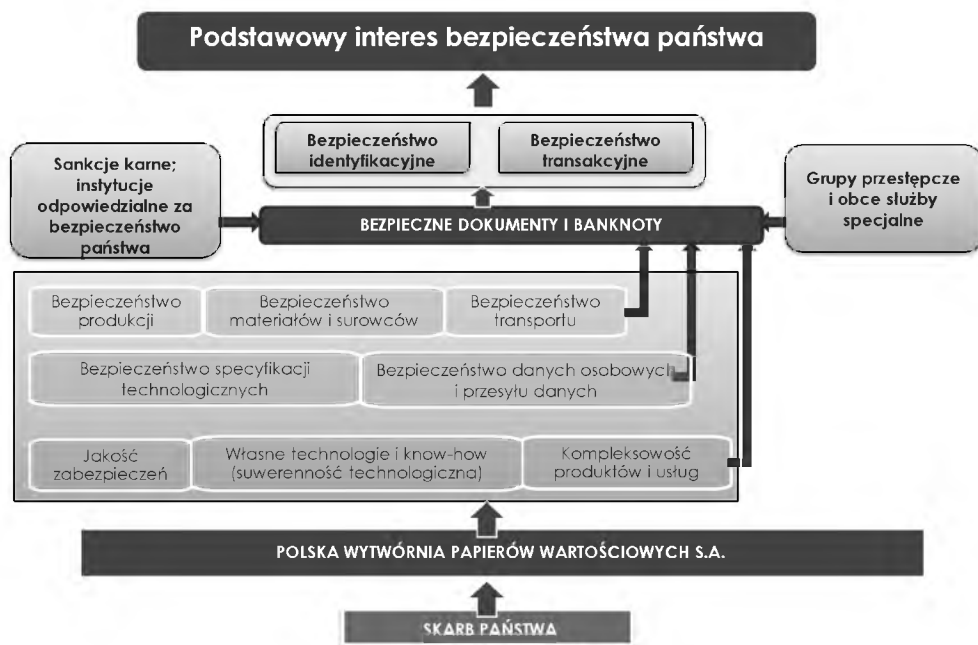
Wszystkie wskazane powyżej czynniki kształtujące ryzyko bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego mogą doprowadzić do naruszenia funkcjonowania państwa oraz do strat finansowych poprzez wykorzystanie zdobytych w nieuprawniony sposób dokumentów (blankietów) czy środków pieniężnych lub ich falsyfikatów do działalności przestępczej prowadzącej do zakłóceń w obrocie gospodarczym i prawnym. Przestępczość ma bowiem swoje ekonomiczne konsekwencje zarówno w stratach finansowych poszkodowanych podmiotów, jak i na poziomie PKB państw<sup>44</sup>. Realizowany przez banki centralne nadzór nad systemem płatniczym w szerokim ujęciu obejmuje także instrumenty płatnicze i infrastrukturę techniczną<sup>45</sup>, a zatem również bezpieczny system zapewniający dostawy do banków centralnych odpowiednio zabezpieczonych (przed fałszowaniem) środków pieniężnych w ich przedemisyjnej fazie życia. Dotyczy to w szczególności banknotów, których udział w wartości gotówki w obiegu wynosi 97%<sup>46</sup>. Naruszenie tego elementu może doprowadzić do osłabienia stabilności finansowej, a w konsekwencji mieć wpływ na rynki finansowe. Wskazane rodzaje ryzyka wpływają na podstawowy interes bezpieczeństwa państwa. K. Bodziony zaś wskazuje,

<sup>44</sup> R. Lewandowski, *Makroekonomiczne konsekwencje prania pieniędzy*, [w:] *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej*, red. A. Adamski, TNOiK, Toruń 2004, s. 624.

<sup>45</sup> A. Iwańczuk, *Systemy płatnicze i rynek płatności w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 51.

<sup>46</sup> Narodowy Bank Polski, *System płatniczy w Polsce*, Warszawa 2008, s. 14.

że zagrożenia dla systemu finansowego mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa<sup>47</sup>. Na schemacie 2 przedstawiono układ czynników kształtujących omawiane typy ryzyka. Podkreślenia wymaga jednak, że wskazane elementy nie wyczerpują wszystkich czynników oddziałujących na podstawowy interes bezpieczeństwa państwa. Odnoszą się one wyłącznie do omówionych w niniejszym artykule zagadnień związanych z bezpieczeństwem identyfikacyjnym i transakcyjnym.



Schemat 2. Bezpieczeństwo identyfikacyjne i transakcyjne na tle bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne.

## Wymiar praktyczny naruszenia wiarygodności procesów transakcji i identyfikacji

Powyżej, poprzez wykorzystanie analizy opartej na relacjach przyczynowo-skutkowych, przedstawiono związek pomiędzy działalnością PWPW S.A. w zakresie wiarygodności procesów transakcji i identyfikacji a bezpieczeństwem państwa. Relacje te obejmują czynniki związane z przestępczością wynikającą (także potencjalnie) z zaburzeń bezpieczeństwa identyfikacyjnego i transakcyjnego. Omawiany związek trudno jest przedstawić w oparciu o narzędzia statystyczne. Analiza związków korelacyjnych – pozwalająca na określenie wzajemnego wpływu na siebie dwóch cech (zmiennych)

<sup>47</sup> K. Bodziony, *Rola służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 149.

z określeniem kierunku i siły oddziaływania – w omawianym przypadku nie stanowiłaby właściwej metody badawczej. Zastosowanie np. współczynnika korelacji wymagałoby zdefiniowania i pomiaru – w odniesieniu do różnych państw – zmiennych przedstawiających: poziom wiarygodności procesów transakcji i identyfikacji oraz poziom zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

W praktyce wymagałoby to budowy syntetycznego wskaźnika mierzącego wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji uwzględniającego szereg jej elementów składowych (omówionych we wcześniejszej części artykułu) oraz dokonania pomiaru dla różnych państw, aby uzyskać przekrojowy obraz badanego zjawiska. Obecnie brak jest takiego wskaźnika, choć idea jego budowy stanowi bardzo interesujące wyzwanie z naukowego oraz aplikacyjnego punktu widzenia. Zaznaczyć jednak należy, że dostęp do rzetelnych danych różnych państw w tym zakresie może być bardzo utrudniony, co wpływa na jakość samego docelowego wskaźnika. Pewnym problemem, zwłaszcza w odniesieniu do państw, które w powszechnym odczuciu charakteryzują się niskim poziomem bezpieczeństwa, pozostaje także pomiar poziomu zagrożeń bezpieczeństwa państwa. W przypadku zastosowania zmiennej obrazującej np. skalę przestępstw związanych z fałszowaniem lub podrabianiem dokumentów i środków płatniczych pojawia się praktyczny problem dostępu do takiego rodzaju danych. Dotyczyć to może szczególnie państw ubogich, które nie prowadzą lub nie publikują tego rodzaju statystyk, a jeśli nawet, to ich rzetelność jest dyskusyjna. Inną słabością omawianej analizy jest fakt, że w większości państw wysoko rozwiniętych wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji wydaje się zapewniana w stopniu wystarczającym do skutecznego przeciwdziałania przestępstwom godzącym w bezpieczeństwo państwa. Świadczy to o prewencyjnej skuteczności w tym zakresie. Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że właściwe pozostaje analizowanie związku pomiędzy wiarygodnością procesów transakcji i identyfikacji a bezpieczeństwem państwa przy wykorzystaniu zastosowanej w niniejszym artykule analizy przyczynowo-skutkowej na poziomie modelu. Niemniej jednak nie oznacza, to że nie należy w dalszych pracach badawczych poszukiwać lepszych metod.

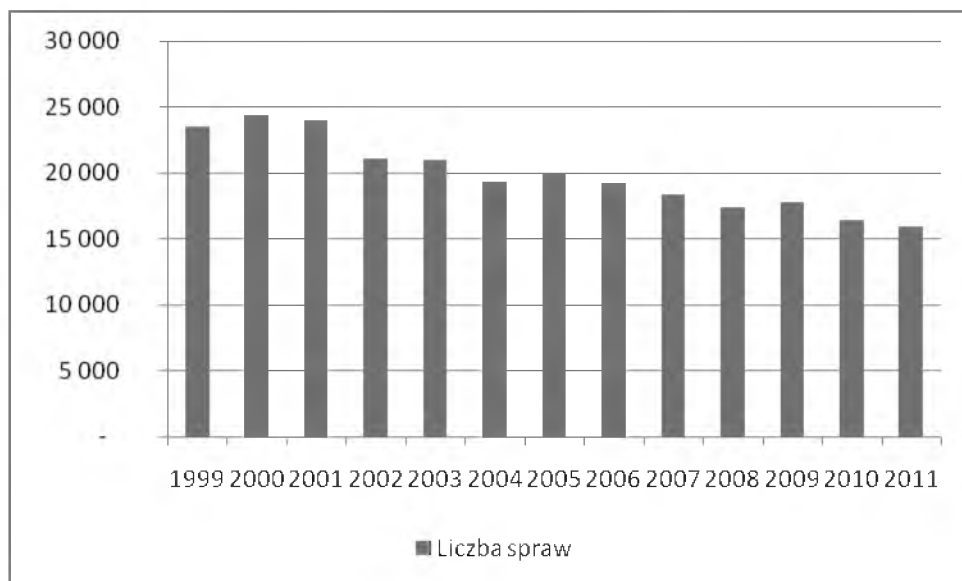
Omawiając zjawisko związku pomiędzy wiarygodnością procesów transakcji i identyfikacji a bezpieczeństwem państwa, warto jednak zwrócić na zidentyfikowany poziom przestępstw w omawianym zakresie. Ich zakres i skala może bowiem dawać pewne wyobrażenie na temat potencjalnych skutków osłabienia bezpieczeństwa państwa w zakresie procesów identyfikacji i transakcji.

Przestępstwa związane z dokumentami to przede wszystkim fałszerstwa polegające na ich podrabianiu (około 70%) i poświadczaniu nieprawdy<sup>48</sup>. Szczegółowe dane dotyczące Polski przedstawia wykres 1.

Wykres wskazuje, że liczba spraw związanych z podrabianiem dokumentów (art. 270 k.k.) w ostatnich latach ustabilizowała się na poziomie około 15 tysięcy. Stanowi to istotny spadek w porównaniu z przełomem lat 90. i roku 2000 (o 32% pomiędzy 1999 a 2011 rokiem). Ekspertki wskazują jednak, że rzeczywisty obraz przestępczości związanej z wykorzystywaniem fałszywych dokumentów odbiega od statystyk policyj-

<sup>48</sup> M. Goc, *O potrzebie...*, op. cit., s. 7.

nych<sup>49</sup> i może oscylować nawet w granicach 1,2–1,5 mln rocznie<sup>50</sup>. Wprowadzanie przez producentów nowych technologii i zabezpieczeń dokumentów niewątpliwie utrudnia działania fałszerzy. Obserwowany na wykresie trend spadkowy może być efektem wprowadzenia w 2001 roku nowych, znacznie lepiej zabezpieczonych dowodów osobistych. Producenci dokumentów, ze swoimi kompetencjami w zakresie innowacji, odgrywają zatem znaczącą rolę w systemie bezpieczeństwa związanego z dokumentami. Dotyczy to oczywiście także innych dokumentów, jak choćby dokumenty komunikacyjne czy zwłaszcza paszporty. Wszak to właśnie niezwykle groźne dla bezpieczeństwa państwa zagrożenia terrorystyczne leżały u podstaw wprowadzenia przez USA, a następnie inne państwa, w tym państwa członkowskie UE, technologii biometrycznych do podstawowych dokumentów<sup>51</sup>. Rolę biometrii w dokumentach dobitnie skonkludował M. Davis, dyrektor w FBI, twierdząc, że jest ona obecnie jedyną drogą namierzania terrorystów<sup>52</sup>, choć ostatnie doniesienia E. Snowdena na temat systemu PRISM wskazują na znacznie szerszy katalog narzędzi walki z terroryzmem dostępnych przynajmniej dla największych państw.



Wykres 1. Liczba spraw z art. 270 kodeksu karnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.statystyka.policja.pl>.

Wyobrażenie o zagrożeniach w obszarze wiarygodności procesów transakcji i identyfikacji dają również dane na temat fałszerstw banknotów. Podstawowym wskaźnikiem dotyczącym fałszerstw banknotów jest stosunek liczby sztuk wykrytych

<sup>49</sup> H. Kotecki, *op. cit.*, s. 7.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>51</sup> Zob.: *Strategia Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>52</sup> L. Amore, M. de Goede, *Governance, risk and dataveillance in the war of terror*, „Crime, Law & Social Change” 2005, nr 42, s. 164.

falszywych banknotów do liczby oryginalnych banknotów w obiegu (*part per million* – PPM). Wysoki wskaźnik PPM występuje m.in. w Wielkiej Brytanii (240 w 2012 roku), natomiast niski poziom PPM kształtuje się m.in. w Danii (2,6 w 2011 roku). W Polsce wskaźnik PPM jest na relatywnie niskim poziomie. Szczegóły przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wskaźnik PPM w wybranych państwach

Państwo	Rok				
	2008	2009	2010	2011	2012
Euro (ogółem)	50,8	63,0	53,0	40,5	33,8
Australia	bd	7,4	7,4	16,4	6,9
Brazylia	143,0	122,0	bd	bd	bd
Bułgaria	bd	bd	bd	9,6	bd
Czechy	bd	bd	bd	12,9	bd
Dania	3,2	2,9	3,1	2,6	bd
Indie	bd	bd	7,1	6,7	7,5
Kanada	76,0	45,0	35,0	34,0	28,0
Litwa	bd	bd	bd	7,0	6,8
Namibia	bd	10,0	4,0	6,0	2,53* 0,04**
Norwegia	bd	bd	bd	5,0	bd
Polska	14,3	16,1	13,9	7,6	8,3
Szkocja	bd	bd	bd	bd	117,2
Szwajcaria	10,0	16,0	14,0	11,0	bd
USA	bd	bd	100,0	bd	bd
Węgry	bd	bd	bd	10,0	bd
Wielka Brytania	bd	bd	112,6	133,2	240,5

„bd”: brak danych.

\* W odniesieniu do banknotów starej serii w okresie styczeń–wrzesień 2012 r.

\*\* W odniesieniu do banknotów nowej serii w okresie styczeń–wrzesień 2012 r.

Źródło: opracowanie wewnętrzne PWPW S.A. na podstawie raportów banków centralnych.

Występujące w tabeli pozycje „brak danych” wynikają z braku informacji dotyczących liczby banknotów w obiegu, co uniemożliwiło budowę wskaźnika PPM w tych przypadkach. Poziom zabezpieczeń w banknocie oraz warunki jego produkcji są najistotniejszym, ale nie jedynym czynnikiem wpływającym na liczbę wykrywanych fałszywych banknotów w obiegu oraz wskaźnik PPM w poszczególnych krajach. Wśród pozostałych determinantów można bowiem wymienić system wykrywalności obejmujący nie tylko sprawność organów ścigania, ale również liczbę i poziom sortowni bankowych, poziom świadomości społeczeństwa w odniesieniu do weryfikacji autentyczności banknotów, a także kary za fałszerstwa.



W celu sprawdzenia wpływu poziomu zabezpieczeń na liczbę fałszyfikatów można porównać liczbę wykrytych fałszerstw banknotów przed i po zmianie zabezpieczeń w banknocie. Przykładowo w Namibii PPM w odniesieniu do banknotów starej serii wynosiło 2,53, natomiast nowej serii 0,04 (w okresie styczeń–wrzesień 2012 roku).

Wśród krajów, które planowały mocno ograniczyć liczbę fałszerstw banknotów, można wymienić Kanadę. W 2004 roku PPM wynosił 470, natomiast w 2008 roku – 76, a w 2012 roku – 28. Do czynników, które miały wpłynąć na zwiększenie zaufania do banknotów, Bank Kanady zalicza: rozwój banknotów, tak aby były trudniejsze do podrobienia, szkolenia z weryfikacji autentyczności banknotów dla osób obsługujących wartości pieniężne, większe egzekwowanie prawa, położenie nacisku na lepszą jakość banknotów w obiegu przez cały cykl życia.

Skalę zagrożeń dla państwa, jakie niesie za sobą naruszenie wiarygodności w zakresie procesów transakcyjnych, obrazują ponadto dane na temat potencjału produkcyjnego poszczególnych fałszerzy oraz ilości skonfiskowanych fałszyfikatów. Przykładowo, w 2011 roku w wyniku operacji policyjnych zlikwidowano 54 nielegalne wytwórnie fałszyfikatów banknotów euro<sup>53</sup>. Wartość pojedynczych konfiskat fałszyfikatów lub liczba pochodzących z jednego źródła wprowadzonych do obiegu i wykrytych fałszyfikatów daje wyobrażenie o potencjale produkcyjnym i zagrożeniach dla systemów finansowych w przypadku braku odpowiedniej prewencji ze strony producentów banknotów oraz słabości organów ścigania. Wartość nominalna wykrytych do tej pory fałszyfikatów pochodzących ze zlikwidowanego w 2010 roku ośrodka fałszerskiego w Neapolu wyniosła ponad 50 mln euro<sup>54</sup>. Wartość fałszyfikatów wprowadzonych do obiegu przez ośrodek w Courtry pod Paryżem szacowana jest na 9 mln euro<sup>55</sup>. Powyższe liczby odzwierciedlają jedynie pojedyncze przypadki. Próba pełnego szacunku, uwzględniającego zarówno wykryte, jak i niewykryte ośrodki fałszerskie, wskazywałaby na wagę zagadnienia fałszowania banknotów. O tym, jak ważna jest rola innowacyjności przy produkcji banknotów, świadczy stosowana przez wiele banków centralnych zasada modernizacji banknotów (pod względem stosowanych zabezpieczeń) co osiem lat. Modernizacja także obejmie niebawem polskie banknoty, które jednak – jak wynika m.in. z wypowiedzi członków zarządu NBP<sup>56</sup> oraz danych policyjnych i przedstawionych w tabeli 1 – wytrzymały próbę czasu, choć nie były modernizowane od 18 lat. Z pewnością jest to po części zasługą wiarygodności i profesjonalizmu zapewnianych przez producenta.

## Podsumowanie

PWPW S.A. pełni istotną funkcję w systemie bezpieczeństwa narodowego. Równocześnie jednak państwo, decydując się na udział tego rodzaju podmiotów w swoim portfelu, powinno wytworzyć odpowiednie środowisko i uwarunkowania formalnoprawne faktycznie dające impuls do dalszego wzrostu i optymalnego wykorzystania posiadanych przez nie zasobów i minimalizujące ryzyko identyfikacyjne oraz transakcyjne

<sup>53</sup> J. Walaszczyk, *Europejski Urząd Policji a przestępczość fałszowania euro*, „Człowiek i Dokumenty” 2013, nr 28, s. 44.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>56</sup> Wypowiedź J. Bartkiewicza, członka zarządu NBP, „Nowiny” 2013, nr 142, s. 2.

poprzez zapewnienie ciągłości i stabilności produkcji banknotów oraz dokumentów i towarzyszących im systemów IT w PWPW S.A. Są to działania niezbędne dla zapewnienia podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa w wymiarze ekonomicznym, prawnym i społecznym, albowiem zapewniana przez PWPW S.A. wiarygodność procesów transakcji i identyfikacji jest jednym z ważniejszych warunków przedmiotowego bezpieczeństwa. Dla ochrony podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa warto jest nawet płacić określoną premię związaną z utrzymywaniem własnego ośrodka zajmującego się zapewnieniem wiarygodności procesów transakcji i identyfikacji. Jeśli zaś podmiot taki, tak jak w przypadku PWPW S.A., jest kapitałowo kontrolowany przez państwo i generuje – poza podstawową działalnością – dodatkowe nadwyżki finansowe związane z aktywnością na rynkach zagranicznych oraz na krajowych rynkach komercyjnych, to tym bardziej zasadna jest dbałość właściciela (państwa) o odpowiednie warunki rozwoju omawianego przedsiębiorstwa.

Polskie i globalne doświadczenia wskazują, że deregulacja rynków pełniących kluczowe funkcje w systemie bezpieczeństwa narodowego przynosi fatalne konsekwencje<sup>57</sup>. Naturalnym rozwiązaniem jest regulacja państwa i w określonych, uzasadnionych przypadkach zapewnienie narodowym wytwórcom stanowiącym składową bezpieczeństwa narodowego stabilności i trwałości działania, np. w formie udzielenia wyłączności. Równocześnie jednak otwiera się pole działania dla państwowego regulatora dbającego o nienadużywanie przez (naturalnego) monopolistę swojej pozycji. Wolny rynek nie stanowi bowiem panaceum na wszystkie problemy współczesnej gospodarki, tym bardziej jeśli dotyka to sfery bezpieczeństwa. W uzasadnionych przypadkach konieczne są od niego odstępstwa. Jak wskazuje A. Jakimowicz, „badania (...) dowodzą, że regulacja rynków jest jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed współczesną ekonomią”<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Na przykład w konsekwencji działań liberalizujących rynek energii elektrycznej w Kalifornii i towarzyszących im przestępstw doszło do największego kryzysu energetycznego w USA, którego wymiar finansowy można mierzyć w stratach poniesionych przez stan Kalifornia w wysokości 6,3 mld dolarów strat, zob.: W. Kwinta, *Kryzys energetyczny w Kalifornii*, „Polska Energetyka” 2011, nr 11.

<sup>58</sup> A. Jakimowicz, *Źródła niestabilności struktur rynkowych*, PWN, Warszawa 2010, s. 258–259.